

# Esportare i diritti umani? i diritti umani nei paesi di tradizione musulmana e le politiche dell'occidente. Il caso dello Yemen e alcune problematiche della promozione dei diritti umani

di Mario Boffo, Laura Quadarella

## 1 *La tutela dei diritti dell'uomo a livello universale e l'azione dell'Unione Europea*

Elementi chiave del riconoscimento internazionale dei diritti dell'uomo sono principalmente due: *a*) ci si riferisce a diritti e valori che si rivendicano a livello universale ma si sono in realtà affermati negli ultimi secoli nei Paesi occidentali<sup>1</sup> e non sono ancora riconosciuti in alcuni Paesi arabi o islamici assurti a dimensione statale in seguito al processo di decolonizzazione; *b*) la scarsa incisività degli strumenti di controllo previsti a garanzia del loro rispetto, che costituisce il limite del sistema universale di tutela dei diritti dell'uomo e li rende dotati di effettività solo a livello europeo, senza che possano trovare concreta garanzia in un'ampia platea di Paesi non appartenenti alla sfera occidentale.

Benché la maggior parte dei diritti dell'uomo siano sanciti da norme consuetudinarie, cui la Corte Internazionale di Giustizia ha in numerosi casi attribuito valore di *jus cogens*, l'universalità della loro tutela trova fondamento, in ambito Nazioni Unite, nell'art. 55 della Carta e nel suo diretto prolungamento: la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, adottata dall'Assemblea Generale con un atto giuridicamente privo di for-

\* *Presentato dal Dipartimento di Studi su Società, Politica e Istituzioni.*

<sup>1</sup> La tutela dei diritti dell'uomo, che vennero ufficialmente sanciti per la prima volta nel 1789 nella Francia rivoluzionaria e inseriti nel testo delle Costituzioni (e non più solo nel Preambolo) a partire dalla Costituzione belga del 1831, iniziò ad acquisire importanza anche sul piano del diritto internazionale a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. In tale periodo storico, che ha visto il superamento del diritto internazionale classico e la nascita dell'attuale Comunità internazionale, con la creazione delle Nazioni Unite e l'adozione nel 1948 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, è stata inaugurata una nuova era nella tutela di tali diritti e del diritto internazionale stesso, un'era nella quale il binomio pace – diritti umani è il principio cardine del diritto internazionale, che non si limita più a disciplinare le relazioni inter-statali ma ha viceversa eroso il dominio riservato dello Stato e riconosciuto all'individuo diritti propri e inerenti che sussistono in capo ad esso per la sola stessa natura di essere umano.

za vincolante<sup>2</sup>. Come emerge chiaramente anche dai lavori preparatori della Conferenza di San Francisco, risulta evidente come soli pochi Stati volessero una dichiarazione dei diritti dell'uomo compresa nella Carta dell'istituenda organizzazione e si decise pertanto di richiamarli solo nel preambolo ed in alcuni articoli, come gli artt.1, 55 e 56, sul valore giuridico delle cui disposizioni la dottrina si divise sin dall'inizio<sup>3</sup>.

Situazione totalmente diversa si ebbe per i c.d. Patti del 1966: il Patto sui diritti civili e politici e il Patto sui diritti economici sociali e culturali, i quali nacquero sulla base della decisione assunta nel 1948 secondo la quale degli accordi internazionali avrebbero seguito la Dichiarazione Universale e, nella loro qualità di veri e propri accordi internazionali, ebbero fin dalla loro entrata in vigore forza vincolante per tutti gli Stati parte<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Tra l'ampia bibliografia relativa alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, cfr.: Leanza U., *Il diritto internazionale – Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Giappichelli, Torino, 2002; Alfredsson – Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: a Common Standard of Achievement*, L'Aja – Boston – Londra, 1999; Bori – Giliberti – Gozzi, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo cinquant'anni dopo*, Bologna, 2000; Cassin, *La Déclaration universelle et la mise en oeuvre des droits de l'homme*, in *Recueils des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1951; Conso, *Cinquant'anni dopo la Dichiarazione universale dei diritti umani*, in *Il sistema universale dei diritti umani all'alba del XXI secolo*, SIOI, Roma, 1999; Durante – Gennarelli (a cura di), *I diritti dell'uomo in Italia. L'applicazione della Dichiarazione universale nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998; Pocar, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo cinquant'anni dopo*, in *Il corriere giuridico*, 1999, 137ss.; Saccucci A., *Profili di tutela dei diritti – Tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, Padova, 2002, 35ss.; Verdoodt, *Naissance et signification de la déclaration universelle des droits de l'homme*, 1964.; Vitta, *La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in Vitta – Grementieri, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981, 19ss.; Zanghì C., in *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino, 2002, 20ss. Se si vuole esaminare la vicenda anche da un punto di osservazione storico cfr. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali (1918-1999)*, Roma – Bari, 2000, 504ss.

<sup>3</sup> Alcuni autorevoli autori, come Hudson (Hudson, *Integrity of International Instruments*, in *American Journal of International Law*, 1948, n.42, 105ss.) e Kelsen (Kelsen, *Principles of International Law*, 1966, 226ss.), sostennero il valore non giuridico di tali norme, che avrebbero avuto solo valore programmatico, dando facoltà agli Stati di promuovere con successivi atti il rispetto dei diritti dell'uomo, altri, tra i quali vanno ricordati soprattutto Lauterpacht (Lauterpacht, *International Law and Human Rights*, 1950, 147ss.), Jessup (Jessup, *A modern Law of Nations*, 1948, 91ss.) e Wright (Wright, *National Courts and Human Rights, The Fuji Case*, in *American Journal of International Law*, 1951, n.45, 62ss.), definirono invece obbligatorie le disposizioni degli articoli in questione, e soprattutto quelle degli artt. 55 e 56, che avrebbero imposto agli Stati obblighi di agire, collettivamente e singolarmente, per la tutela dei diritti umani.

<sup>4</sup> Per uno sguardo alla bibliografia sui Patti cfr. Bossuyt, *Guide to the travaux Préparatoires of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Dordrecht – Boston – Londra, 1987; Capotorti, *Patti internazionali sui diritti dell'uomo. Studio introduttivo*, Padova, 1967; Gaja G., *I Patti internazionali sui diritti economici, sociali e culturali e sui diritti civili e politici*, in Vitta – Grementieri, *Codice degli atti internazionali*

Il limite al sistema universale di tutela dei diritti dell'uomo è tuttavia la scarsa incisività ed effettività degli strumenti di controllo previsti a garanzia del loro rispetto. Come noto, mancano infatti a livello universale effettivi meccanismi di controllo delle azioni statali: oltre alla Commissione per i diritti umani istituita nel 1946 e recentemente sostituita dal Consiglio dei diritti umani a causa di una decennale gestione fallimentare<sup>5</sup>, vi sono solo il Comitato istituito dal Patto sui diritti civili e politici e il meccanismo di rimando alla Commissione per i diritti umani previsto dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, il cui operato di fatto si basa sulle relazioni che annualmente gli Stati debbono presentare sul proprio operato<sup>6</sup>.

Ben maggior grado di effettività hanno invece le garanzie poste a tutela dei diritti dell'uomo a livello regionale, soprattutto europeo, ove ci si

*sui diritti dell'uomo*, Milano, 1981, 47ss.; Gaja G., *L'esecuzione del Patto sui diritti civili e politici nella giurisprudenza italiana*, in *L'Italia e i diritti umani*, Padova, 1995, 123ss.; Gaja G., *Le riserve italiane al Patto sui diritti civili e politici e il diritto consuetudinario*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, 450ss.; Henkin (ed.), *The International Bill of Rights: The Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 1981; Joseph – Schultz – Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary*, Oxford, 2000; Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, Kehl-Strasbourg-Arlington, 1993.; Pocar, *The international covenant on civil political rights*, in *United Nations, Manual on human rights reporting under six major international Human Rights Instruments*, New York, 1991; Saccucci A., *Profili di tutela dei diritti – Tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, op. cit., 41ss.; Villani, *I Patti internazionali sui diritti dell'uomo a venticinque anni dalla loro adozione*, in *La Comunità Internazionale*, 1992, 139ss.; Zanghì C., *Le riserve italiane al Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1979, 2-3; Zanghì C., in *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, op. cit., 39ss.

<sup>5</sup> Per la Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Uomo, istituita dal Consiglio economico e sociale con la Risoluzione n. 5 del 16 febbraio 1946, cfr. Marie, *La Commission des droits de l'homme de l'ONU*, Parigi, 1975 e Tolley, *The UN Commission on Human Rights*, Boulder-Colorado-Londra, 1967. La Commissione è stata sostituita dal Consiglio dei Diritti Umani, istituito dall'Assemblea Generale il 15 marzo 2006 con la risoluzione A/RES/60/251 e per la cui breve attività si veda: Alba L. A., *The First Year of Human Rights Council: a Balance*, in *International Geneva Yearbook*; vol.20, 12-18, 2008; Bossuyt M. – Decaux E., *De la Commission au Conseil des droits de l'homme, un nom pour un autre?*, in *Droits Fondamentaux*, n.5, décembre 2005; Carrasco C. M. – Sutton I. N., *From the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, in AA.VV., *International Human Rights Law in a Global Context*, Bilbao, 2009; Halperin M. H. - Orentlicher D.F., *The new UN Human Rights Council*, in *Human Rights Brief*, Vol. 13 issue 3 (Spring 2006), American University Washington College Law.

<sup>6</sup> In dottrina, si veda McGoldrick, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, II Ed., Oxford, 1994; Harland C., *The status of the International Covenant on Civil and Political Rights in the domestic law of states parties*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 22, 187-200, 2000; Dowell-Jones M., *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Law Review*, vol. 1, 11-34, 2001.

deve distintamente riferire al Consiglio d'Europa ed alla sua Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>7</sup>, che dopo l'entrata in vigore del protocollo n. 11 rappresenta l'unica corte internazionale che possa essere adita direttamente dai singoli, e all'Unione Europea.

In riferimento a quest'ultima va sottolineato come la recente entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha terminato un lungo e costante processo evolutivo, che iniziato ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia e poi passato attraverso le modifiche ai trattati apportate soprattutto con i Trattati di Maastricht e Lisbona, e la proclamazione della Carta di Nizza, ha fatto sì che i diritti umani siano prima entrati a far parte dell'ordinamento comunitario e poi divenuti il cardine della sua azione<sup>8</sup>. Il rispetto dei diritti umani, che costituisce oggi un obbligo per tutti gli Stati membri, nei confronti dei quali è prevista procedura di accertamento, ed una *condicio sine qua non* per l'adesione di nuovi Stati membri, è fortemente presente anche nell'azione esterna, tanto che si può considerare la PESC anche come attuazione esterna del rispetto di quei valori oggi ritenuti fondamentali anche nel diritto comunitario. Tali valori, si ritiene, dovrebbero essere promossi o "esportati" nel mondo, come si può evincere

<sup>7</sup> Tra l'ampia bibliografia cfr. Bartole S., Conforti B., Raimondi G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001; de Salvia M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Padova, 1991; de Salvia M., *Compendium della CEDU – Le linee guida della giurisprudenza relativa alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2000; de Salvia M., *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Terza Edizione, Napoli, 2002; Leanza U., *Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: nuove prospettive per la tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, in *Jus*, 1999, 357ss.; Nascimbene B. (a cura di), *La convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2002; Pustorino, *Sull'applicabilità diretta e la prevalenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento italiano*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1995, 23ss.; Pustorino P., *L'interpretazione della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, 1998; Raimondi G., *Un nuovo status nell'ordinamento italiano per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Cassazione penale*, 1994; Raimondi G., *La convenzione europea e la giurisprudenza italiana*, in Nascimbene B. (a cura di), *La convenzione europea dei diritti dell'uomo*, op. cit., 101ss.; Raimondi G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2005; Saccucci A., *Profili di tutela dei diritti – Tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa*, op. cit., 115ss.; Zanghì C. – Vasek K. (a cura di.), *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: 50 anni d'esperienza – Gli attori e i protagonisti della Convenzione: il passato, l'avvenire*, Messina 20-22 ottobre 2000, Torino, 2000; Zanghì, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, op. cit., 111ss.

<sup>8</sup> Per un esame dell'evoluzione storica della tutela dei diritti dell'uomo nel diritto comunitario, cfr.: Caracciolo I., *La rilevazione dei valori democratici nell'Unione Europea: una proiezione internazionale per l'identità giuridica occidentale*, Napoli, 2003; Lugato M., *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, n. 4, 1009ss.; Raimondi G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, op. cit.

anche dalla nuova formulazione dell'art. 3, paragrafo 5, e soprattutto dalla nuova formulazione dell'art.21.

L'Unione trova espressamente il suo fondamento politico-giuridico nei valori della democrazia e dello Stato di diritto, nonché nella tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Allorquando si analizzino le norme sulla politica estera comune in vigore sino al dicembre 2009 emerge chiaramente come ai sensi dell'art. 11, 5° trattino del Trattato UE essi abbiano costituito sin dalla nascita dell'Unione, uno degli obiettivi della PESC, ma in realtà sono sin dalla sua nascita uno dei principali fondamenti anche di tutti gli altri obiettivi<sup>9</sup>. La dottrina prevalente ha ritenuto si debba interpretare l'art. 11 nel senso che imponga l'obiettivo di esportare i valori fondamentali nei quali l'Unione crede<sup>10</sup>: laddove l'art. 6 del Trattato sull'Unione rappresentava l'obbligo interno di rispetto di tali diritti, l'art. 11 ne definiva quello esterno, che deve divenire un canone di comportamento nel contesto delle relazioni internazionali. Si può dunque considerare la PESC anche sotto l'aspetto dell'attuazione, nell'azione esterna, di quei valori democratici che sono stati codificati nel Trattato UE.

Il problema principale nel contesto dell'azione PESC per la tutela dei diritti dell'uomo è stato in questi anni rappresentato dal fatto che il più delle volte gli strumenti utilizzati sono stati strumenti di *soft law*, spesso dal contenuto meramente declaratorio, ancorché non siano tuttavia mancate né posizioni comuni, con le quali l'Unione ha indicato agli Stati membri come orientare le loro politiche nazionali su una particolare tematica, né l'importante azione svolta anche in questo settore dalle numerose missioni civili e militari condotte in questi anni nell'ambito della PESD<sup>11</sup>.

Volendo ora ipotizzare quali possano essere gli sviluppi dopo l'entrata

<sup>9</sup> I cinque obiettivi della PESC elencati all'art. 11 del TUE erano: 1) la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite; 2) il rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme; 3) il mantenimento della pace ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; 4) la promozione della cooperazione internazionale; 5) lo sviluppo e il consolidamento della democrazia dello Stato di diritto, nonché dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>10</sup> In tal senso, cfr., soprattutto; Caracciolo I., *La rilevanza dei valori democratici nell'Unione Europea*, op. cit., 159ss.; Novi C., *La politica di sicurezza esterna dell'Unione Europea*, Padova, 2005, 70ss.; Lugato M., *La rilevanza giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, n. 4, 1019.

<sup>11</sup> Un elenco sempre aggiornato delle missioni della Politica Estera di Sicurezza e Difesa dell'Unione Europea (oggi Politica di Sicurezza e di Difesa Comune) è reperibile nel sito del Consiglio: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=261&lang=EN>. Non vanno infine dimenticati gli accordi con i quali l'Unione ha instaurato un partenariato con gli Stati di una determinata area geografica (si pensi ad esempio al partenariato euro-mediterraneo adottato dalla Conferenza di Barcellona del 1995).

in vigore del Trattato di Lisbona, non si può che prevedere un rafforzato ruolo dell'Unione sulla scena internazionale, con un'azione esterna guidata proprio dalla promozione dei diritti dell'uomo e dei principi dello Stato di diritto e ora composta da una "Politica estera e di sicurezza comune" e da una "Politica di sicurezza e di difesa comune"<sup>12</sup>. Quanto ai principi che devono guidare queste due politiche comuni, l'art. 21, comma 1, introdotto dal Trattato di Lisbona sancisce che: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale». Segue poi la riproduzione dei già citati obiettivi dell'ex art. 11 TUE, con modifiche dovute alle nuove sensibilità in tema di sviluppo sostenibile, modifiche infatti legate essenzialmente all'ampliamento degli aspetti legati alla cooperazione internazionale volta a favorire sul piano economico, sociale e ambientale lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo con il fine ultimo di eliminare la povertà.

Sul ruolo dell'Unione Europea come "garante", "promotore" e in certa misura "esportatore", almeno potenziale, del rispetto dei principi di democrazia e Stato di diritto, bisogna citare anche le Linee Guida e l'EIDHR, che completano il novero dei documenti fondamentali in tema di tutela dei diritti umani all'esterno della UE<sup>13</sup>. Di estrema attualità è

<sup>12</sup> Tra le principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona in tema di rafforzamento dell'azione esterna, si ricordano anche la modifica alla figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera, ora anche Vice Presidente della Commissione (e non più Segretario Generale del Consiglio), la nascita di un servizio per l'azione esterna che assisterà l'Alto Rappresentante, la creazione di un Consiglio in formato Relazioni Esterne distinto da quello per gli Affari Generali, e un rafforzato ruolo dell'Agenzia Europea per la Difesa.

<sup>13</sup> Le Linee Guida, adottate a partire dalla fine degli anni Novanta, costituiscono lo strumento con il quale l'Unione Europea nei rapporti con Stati terzi fissa i propri orientamenti su una determinata tematica. A partire dall'adozione nel 1998 delle prime Linee Guida in tema di "pena di morte", tale strumento è stato in questi anni utilizzato per altri quattro aspetti: "tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti", "dialoghi in materia di diritti umani con i Paesi terzi", "bambini e conflitti armati" e "difensori dei diritti umani". Le linee guida sono reperibili nella sezione dedicata alla politica dell'Unione Europea in materia di diritti umani del sito del Consiglio: [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=822&lang=IT&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=822&lang=IT&mode=g) (si veda anche la sezione relativa alle relazioni esterne del sito della Commissione, ove alle citate cinque Linee Guida viene affiancata anche quella relativa al "Diritto internazionale umanitario" [www.ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl](http://www.ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl)). Quanto all'*European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR), si tratta dello strumento finanziario mediante il quale l'Unione fornisce assistenza per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo<sup>13</sup>. L'EIDHR viene approvato mediante regolamento e copre

infine l'impegno dell'Unione Europea contro la pena di morte. La prima importante presa di posizione dell'Unione nei rapporti con gli Stati terzi è rappresentata dalle Linee Guida approvate dal Consiglio Europeo il 3 giugno 1998, ma ad essa sono seguite numerose altre manifestazioni in tal senso, che hanno condotto all'approvazione nel dicembre 2007, con un fortissimo contributo dell'Italia, di una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>14</sup>.

### 3 *Un certo approccio occidentale alla promozione dei diritti umani*

Malgrado la precisa struttura che la tutela dei diritti umani ha assunto dalla seconda guerra mondiale a oggi, l'approccio con cui l'Occidente promuove i diritti umani al di fuori della propria sfera è percepito in molti Paesi di più antica tradizione come invasivo, categorico e in certo qual modo ipocrita. Molti regimi non accettano le critiche occidentali e non ammettono eccessi, giustificando arresti e repressione sulla base della sicurezza interna. Anche perché proprio la tutela dei diritti dell'uomo prevale talvolta su ogni altro tema in taluni Paesi, nella relativa politica dei Paesi occidentali, e finisce per diventare estremamente caratterizzante. Si assiste talvolta alla coesistenza di processi concreti e pragmatici, condotti con la collaborazione della società civile e, nel contempo, a prese di posizione categoriche che non tengono conto delle difficoltà e della cultura dei Pae-

un periodo di alcuni anni. Quello in vigore è stato adottato il 20 dicembre 2006 con regolamento 1889/2006 e si riferisce al periodo 2007-2013. A esso è affiancato uno *Strategic Paper* per il periodo 2007-2010.

<sup>14</sup> L'iniziativa italiana per una moratoria internazionale sulla pena di morte da presentare all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite risale all'inizio del 2007, ma già dal 1999 al 2005 l'UE aveva ottenuto ogni anno l'approvazione di una risoluzione su questo tema da parte della Commissione dei Diritti dell'Uomo e il 20 dicembre 2006, sempre su pressione italiana, l'UE aveva presentato all'Assemblea Generale una Dichiarazione sulla pena di morte sottoscritta da 85 Paesi. Il CAGRE del maggio 2007 ha conferito mandato all'Italia ed alla Presidenza tedesca di predisporre un testo di risoluzione sulla moratoria delle esecuzioni in vista della presentazione del testo in Assemblea Generale, accertando anche il numero di co-sponsorizzazioni che un progetto di risoluzione su tale materia avrebbe potuto avere. Durante il CAGRE del 18 giugno l'UE ha deciso di presentare, nell'ambito di un'alleanza interregionale, la risoluzione alla 62ma sessione UNGA. Il 1° novembre si è avuta la presentazione del testo di risoluzione per la moratoria sulla pena di morte alla III Commissione dell'Assemblea Generale (*Social Humanitarian and Cultural*); a presentare il testo sono stati i 27 Paesi UE insieme a numerosi altri, per un totale di 72 Stati co-sponsor. La risoluzione è stata approvata dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 2007. Il testo della Risoluzione *Moratorium on the use of the death penalty* (UNGA, A/RES/62/149) potrà essere reperito nel sito delle Nazioni Unite al seguente indirizzo: <http://www.un.org/ga/62/resolutions.shtml>. La Risoluzione è stata approvata con 104 voti a favore, 54 contrari e 29 astenuti.

si destinatari. Può succedere che queste ultime inficino sviluppi positivi condotti a più basso profilo, inducendo talvolta il sospetto che il tema dei diritti dell'uomo, i finanziamenti esterni alla società civile, la creazione di ONG o l'ingresso di ONG straniere, siano strumenti usati dall'Occidente a fini eversivi o quanto meno intromissivi. E così i temi della libertà di stampa e del liberalismo in genere.

L'Occidente può dare talvolta l'impressione di voler imporre la propria cultura, e per giunta in tempi immediati, a Paesi nuovi, a Paesi che attraversano delicate transizioni, a Paesi totalmente da noi diversi per cultura e storia, a Paesi reduci da un recente passato totalitario (come quelli dell'ex-Unione Sovietica). L'Occidente chiede trasformazioni in tempi brevissimi per processi che anche in Europa hanno comportato decenni se non secoli. In altre parole il maggiore problema del progresso dei diritti dell'uomo in alcuni Paesi – secondo gli umori locali – è che esso viene propugnato proprio dall'Occidente e proprio con veemenza sospetta e che appare tradire interessi diversi e una “agenda nascosta”. In Paesi a forte tradizione islamico-asiatica l'Occidente non viene sempre visto come possedere tutto il prestigio morale che ritiene di avere, e talvolta il fatto che i diritti dell'uomo vengano propugnati dall'Occidente può rappresentare di per sé un handicap. Evocare per esempio la libertà della donna condannando il *burka* è considerato sospetto (in epoca di grandi interessi occidentali verso certe aree) dal momento che la cosa non è stata fatta valere per secoli ed ora si scopre come elemento di propaganda verso Paesi specifici. Le accuse rivolte all'Occidente sono semplici, anche se spesso semplicistiche, ingiuste o strumentali: i diritti dell'uomo sono una conquista occidentale che ha necessitato il decorso di secoli interi e sviluppi socio-economici peculiari, per cui una loro trasposizione veloce è assurda; essi sono inoltre una scoperta recentissima anche per l'Occidente; l'Occidente usa una “doppia morale” nel perseguire i diritti dell'uomo, con funzione critica dirimpante contro alcuni Paesi ma tollerante verso i Paesi amici; l'Occidente è il propugnatore meno gradito di posizioni politiche e morali, e ciò in virtù della sua storia di violenze e di sfruttamento su tutti i continenti, con il suo passato coloniale in tutto il mondo e con il suo presente di residui di neo-colonialismo, ivi comprese le difficoltà a far valere i diritti dei Paesi poveri in sede OMC a cominciare dal protezionismo europeo in agricoltura; l'Occidente è un assertore alquanto sospetto perché nella sua storia ha sempre propugnato agli altri Paesi quanto più era di proprio interesse, salvo poi cambiare dottrina politica o economica quando i suoi interessi fossero mutati; esso (o almeno parte di esso) è stato inoltre buon amico di regimi autoritari e dittatoriali; l'Occidente usa il tema dei diritti dell'uomo in senso propagandistico e strumentale, volendo perseguire ben altre finalità, che sono fondamentalmente quelle eterne del controllo del mondo e della globalizzazione della sua cultura predominante e, almeno

per ora, vincente. In ciò niente di nuovo, secondo i critici: anche l'epopea della colonizzazione fu condotta sull'onda della "missione civilizzatrice". All'Occidente si rimprovera inoltre una focalizzazione monotematica sul tema dei diritti dell'uomo. Gli si rimprovera di non voler rispettare altre culture che hanno una diversa enfasi nei valori familiari, nei rapporti interfamiliari, nella influenza clanica e patriarcale. L'Occidente viene accusato di non voler comprendere che non tutto il mondo ha avuto lo stesso sviluppo sociale ed economico. In altre parole, secondo l'accusa, l'Occidente non vuole capire che grazie al proprio peculiare sviluppo economico e socio-politico (e al costo del depauperamento di altri continenti) si è potuto permettere di abbandonare prima di altre culture lo storico e naturale approccio "organistico" del corpo sociale, che vede il "tutto" (il gruppo, la società, lo Stato) prevalere in rapporto alle sue parti (gli individui), parti che – come negli organismi viventi – non sono concepibili indipendentemente dalla loro subordinazione al funzionamento del tutto. La nobile battaglia che si combatte dall'Occidente a nome dei diritti dell'uomo, proprio per l'enfasi con cui essa è condotta, rischia di essere controproducente perché alimenta sospetti e reazioni automatiche di difesa, dando pretesti ai regimi che agiscono in mala fede e finiscono per porsi nominalmente come garanti dei valori nazionali e come paladini a difesa di attacchi esterni e di atteggiamenti sanzionatori<sup>15</sup>.

#### 4 *Azione e reazione*

Che fare, dunque? I possibili aggiustamenti di tiro nella (beninteso sacrosanta) azione europea e occidentale per i diritti dell'uomo potrebbero passare per le seguenti riflessioni: nessuna azione che abbia il senso di "crociata"; contrastare la povertà economica, che è il vero nemico da battere; mantenere nella pressione approcci generali e pragmatici; concentrarsi soprattutto sui casi più importanti e significativi; tener conto della situazione interna dei vari Paesi; considerare che i diritti dell'uomo non sono la sola priorità; ricorrere alle sanzioni solo come "ultima spiaggia" in casi estremi; mantenere vive molteplici forme di dialogo; stabilire preventivamente strategie di uscita dalle sanzioni. Politiche assertive dell'Occidente

<sup>15</sup> La sfiducia nutrita verso l'Occidente da parte musulmana si nutre in buona parte di diffidenze reciproche che affondano le proprie radici nel diverso concetto di società, individualità e vita collettiva, libertà e così via; su questi aspetti, e in particolare sull'accento che essi trovano in un'Europa che annovera oramai l'Islam come religione di molti dei propri cittadini o residenti, cfr. Tariq Ramadan, *Islam e Libertà*, Torino 2008.

possono talvolta suscitare reazioni indesiderate, come la recrudescenza di problemi che si vorrebbero risolvere (crescita del radicalismo islamico dove più insistentemente si “promuova” la democrazia), oppure l’allentamento dei rapporti con l’Europa e il rivolgersi verso Paesi e potenze meno esigenti sul piano dei diritti umani (Paesi asiatici e Russia).

Mentre infatti i rapporti UE ruotano prioritariamente sul rispetto dei diritti dell’uomo, altri Paesi (Giappone, Corea, India) adottano un approccio più multiforme (economia, cooperazione, cultura, dialogo politico), senza essere precettivi sui diritti dell’uomo e sulla democrazia. Mentre i Paesi occidentali condizionano talvolta anche gli aiuti di cooperazione alle politiche sui diritti umani, nuovi attori della scena internazionale (Cina, Paesi del Golfo, India) offrono aiuti tecnici e finanziari, senza curarsi del problema. La battaglia troppo intransigente che conduce l’Occidente sui diritti dell’uomo e l’apposizione di sanzioni rischiano di spingere uno Stato nelle braccia di Paesi che occidentali non sono e che non condividono i nostri valori. E perdendo la “presa” sui Paesi interessati non solo si perde in rapporti economici, politici culturali, ma si perde anche la possibilità di influire sulle situazioni che si intende correggere.

Molte ONG svolgono la propria attività in Paesi critici. Esse coprono una funzione di estrema importanza, specialmente negli aspetti relativi al coinvolgimento della società civile. Ciononostante, la loro focalizzazione su precisi e mirati obiettivi (abolizione di specifiche violazioni dei diritti umani), pur orientata ai migliori sviluppi nei settori di intervento, è talvolta mal compresa dai governi interessati. D’altro canto è proprio l’esistenza di lati negativi dello sviluppo sociale di alcuni Paesi che costituisce la loro ragione di operare, e capita che l’opinione pubblica occidentale, e le politiche dei Governi europei, si concentrino più sull’esistenza dei problemi che sul modo omnicomprendivo di interagire con i Paesi oggetto delle nostre cure per promuovere quegli sviluppi sociali o socio-economici che favorirebbero una parallela evoluzione dell’affermazione dei diritti umani. In Europa, in effetti, i diritti umani sono stati una conquista conseguente a uno sviluppo economico, civile e politico durato secoli. Siamo sicuri che non debba essere più o meno così anche per gli altri popoli? Siamo sicuri che i nostri interventi li aiutino? Premesso che la promozione dei diritti umani è una cosa meritoria, siamo sicuri che i metodi che usiamo siano i più opportuni? Allontanando certi Paesi dal mondo occidentale, non rischiamo di allontanarli anche dall’opportunità di un più rapido sviluppo civile, che è alla base della conquista dei diritti umani? Paesi come Cina e India non pongono condizionalità, ripianano il debito, svolgono investimenti, danno aiuti economici, formano i quadri, soprattutto tecnici, alla lunga migliorano il benessere di intere popolazioni senza chiedere in cambio cose troppo impegnative. Siamo sicuri che alla fine il risultato – in termini di progresso civile e diritti umani – non sarà migliore con questo

più pragmatico approccio, piuttosto che con quello mandatorio adottato in genere dai Paesi occidentali?

### 5 Il caso dello Yemen

Lo Yemen si presenta come un caso interessante perché, pur non essendo certo un Paese in cui i diritti umani trovino una compiuta affermazione, non è nemmeno un Paese che, come capita ad altri, si impunti su posizioni di principio oppure osteggi apertamente le politiche europee per la promozione di quei diritti, anche se si rivela talvolta in difficoltà a seguirle sul piano pratico. Esso si colloca in una posizione di mezzo fra pieno rispetto e complessa attuazione, riflettendo in ciò anche la propria duplice natura di Paese di tradizione asiatica e di stretta osservanza islamica e di Paese che sta tuttavia percorrendo un itinerario difficile – ma più condiviso di quanto ci si possa aspettare – verso lo sviluppo della democrazia. Un itinerario in costante oscillazione fra l'ispirazione a modelli e aspettative occidentali e ricerca di vie proprie alla trattazione democratica, tema cui quello dei diritti umani è forzatamente collegato. Il recente rinvio di due anni delle elezioni previste nel 2009 a causa di disaccordo fra maggioranza e opposizione su temi riguardanti la preparazione del suffragio e alcune modifiche alla legge elettorale, è stato aspramente criticato dall'Unione Europea. Ma di fatto esso corrispondeva alla necessità (a suo modo democratica<sup>2</sup>) di trovare comunque un accordo attraverso il dialogo ed evitare problemi e contenziosi più gravi<sup>16</sup>. Quello che segue è un sintetico *excursus* sui principali aspetti dello Yemen sotto il profilo della democrazia e del rispetto dei diritti umani.

*Processo democratico.* La democrazia yemenita, pur largamente imperfetta, ha segnato significativi progressi negli ultimi anni, in particolare per quanto concerne la partecipazione dei cittadini alla vita politica. Dopo l'unificazione del Paese, avvenuta nel 1990<sup>17</sup>, si sono tenute diverse tornate elettorali per l'elezione del Presidente della Repubblica (1993, 1999,

<sup>16</sup> Sul complesso tema dello sviluppo e promozione della democrazia nel Medio Oriente, e soprattutto nell'area BMENA (*Broad Middle East and North Africa*), vedasi: Mario Boffo (note a cura di Laura Quadarella), *Il dialogo per l'assistenza alla democrazia (DAD). Un esercizio di promozione della democrazia nel Medio Oriente allargato, in Studi Urbinati, Università degli Studi di Urbino*, Anno LXXIV – 2007, Nuova Serie A – N. 58,2.

<sup>17</sup> L'unificazione, condotta all'insegna degli interessi dello Yemen del Nord, dette quasi subito segni di cedimento, tanto da condurre appena quattro anni dopo a una secessione del sud e a una sanguinosa guerra a seguito della quale il Paese fu nuovamente unificato. Si assiste ai nostri giorni a un grave malcontento sociale e politico delle regioni meridionali, entro il quale risolleivano la testa aneliti separatisti.

2006), dei membri del Parlamento (1993, 1997, 2003) e delle amministrazioni locali (2001, 2006). La partecipazione dei cittadini alle elezioni è risultata progressivamente crescente: nel corso dell'ultima tornata (settembre 2006) risultano aver votato circa 6 milioni di elettori, su un totale di aventi diritto di circa 9,3 milioni (65%). La partecipazione della componente femminile alle elezioni risulta parimenti in crescita, anche se influenzata da rigidità di ordine culturale e tradizionale che predeterminano le espressioni di voto e impediscono, di fatto, una più ampia presenza femminile nell'elettorato passivo. Pende una proposta governativa di istituire una "quota rosa" pari al 15% dei seggi parlamentari. In generale, la dialettica politica risulta distorta dalla presenza di un solo partito di riferimento, fondato e diretto con dal Presidente della Repubblica Ali Abdallah Saleh<sup>18</sup>, fronteggiato da un movimento di opposizione ancora poco strutturato e venato da divisioni interne, con poca penetrazione presso la popolazione. Il Presidente Ali Abdullah Saleh, "Padre della Patria", in quanto vero autore della riunificazione del Paese, e in quanto "uomo forte" – che unisce al potere istituzionale quello carismatico tipico dei leader arabi – è stato finora in grado di controllare una realtà complessa, frutto della composizione sovente irregolare di tradizioni tribali e segnata dalla crescente affermazione di movimenti islamici radicali. Eletto a suffragio popolare, la sua autorità legale (e democratica) non è stata mai messa veramente in discussione. Alcune significative lacerazioni derivano dalla progressiva accentuazione (sostenuta da ampia partecipazione popolare) delle proteste delle popolazioni del sud del Paese. Queste ultime lamentano la mancata attuazione degli accordi sottoscritti al momento dell'unificazione e l'emarginazione dalla gestione del potere a seguito del fallimento del moto separatista del 1994. La protesta popolare si è nutrita anche del pesante deterioramento della situazione economica del Paese<sup>19</sup> e della mancata attuazione di meccanismi di redistribuzione del reddito, fattori che hanno determinato l'approfondimento del solco che separa la larghissima maggioranza costituita dalla popolazione indigente dalla minoranza che, per vicinanza ai centri di potere e gestione non trasparente delle risorse pubbliche, concentra nelle proprie mani le ricchezze del Paese. Il processo democratico in Yemen ha subito, come si è detto, una relativa battuta d'arresto nel 2009, con il rinvio di due anni delle previste elezioni politi-

<sup>18</sup> In carica, pur con differente legittimazione e titolo, dal 1978: Presidente dello Yemen del Nord dal 1978 al 1990, ha ricoperto la carica di Presidente dello Yemen sin dall'unificazione del Paese nel 1990 e nel 1999 è divenuto il primo Presidente eletto con suffragio universale.

<sup>19</sup> In particolare, si sono registrati redditi da idrocarburi fortemente decrescenti e inflazione sostenuta.

che. Il motivo di tale decisione, condivisa da Governo e opposizione, è stato il non raggiunto accordo su alcune modifiche alla legge elettorale<sup>20</sup>.

*Libertà di espressione.* I diritti di espressione e libertà di pensiero, rispettati a un livello relativamente buono, risultano tuttavia scarnamente regolati dalla legislazione vigente e, in generale, influenzati da una flessibilità interpretativa delle norme che ha sovente condotto, in passato, alla repressione delle voci di dissenso. Accuse generiche di “offesa al Presidente” sono state sanzionate anche con la detenzione protratta, non sempre seguita da un procedimento giudiziario, in occasioni e/o aree in cui il Governo centrale ha percepito la necessità di riaffermare il proprio controllo avverso movimenti di dissenso. Arresti preventivi di oppositori e incursioni in centri di produzione di materiale dell’opposizione si sono verificati alla vigilia delle ultime elezioni, così come, più recentemente, in alcune località del sud del Paese in occasione di disordini e proteste contro il Governo di Sana’a. Si è talvolta registrata la chiusura, più o meno temporanea, di alcune popolari testate<sup>21</sup> a seguito della presunta pubblicazione di parti delle vignette sul Profeta apparse sulla stampa europea nella primavera del 2006 e più recentemente a seguito dei moti neoseparatisti nel sud del Paese. Il Presidente di *Yemen Times* fu ucciso, qualche anno fa, in circostanze mai chiarite. Più recentemente, le forze di sicurezza controllate direttamente dal Presidente avrebbero talvolta sequestrato materiale audiovisivo che mostrava la violenta repressione dei moti di protesta nel sud del Paese. Si sono moltiplicati, inoltre, i casi di minacce e aggressioni ai danni di giornalisti di opposizione. Negli ultimi mesi, inoltre, le forze di polizia hanno proceduto a diversi arresti di giornalisti accusati di prossimità alle cellule terroristiche presenti nel Paese. Le azioni giudiziarie nei confronti di esponenti della stampa ricadono nella competenza di un tribunale ad hoc, la “Corte per le Pubblicazioni e la Stampa”, organo spesso

<sup>20</sup> Il rapporto fra maggioranza di governo e opposizione è nello Yemen particolarmente complesso, non essendo basato, come invece in Occidente, su una chiara dialettica di alternanza democratica e una diversa proposta di modelli politici e sociali, quanto piuttosto sul generale o meno generale – e talvolta contorto – consenso goduto dal Governo in carica e dal suo leader. Dei ventuno partiti politici legalmente costituiti nello Yemen, cinque sono rappresentati in Parlamento: il Congresso Generale del Popolo (GPC), al governo con 229 seggi parlamentari; il Partito della Congregazione Islamica per la Riforma (Al Islah), principale partito di opposizione con 45 seggi; il Partito Socialista Yemenita (YSP), che gode di 7 seggi parlamentari; gli Unionisti Nasseriti (NU), che si avvale di 3 seggi; il Partito Baathista (BP), che non può contare che su soli 2 seggi. L’opposizione si è coalizzata alcuni anni fa in una coalizione legata esclusivamente dall’obiettivo tattico di contrastare il Governo in carica. In Parlamento siedono anche 14 indipendenti, i quali allineano solitamente le proprie posizioni a quelle del Governo.

<sup>21</sup> Tra le testate chiuse rilevano soprattutto *Yemen Observer*, poi riautorizzato, *al-Hurriya*, *al-Ray al’Am*.

accusato di procedure poco trasparenti e lontane dal garantire un “giusto processo”. Le azioni intimidatorie ai danni di giornalisti hanno costituito oggetto di particolare attenzione da parte delle Ambasciate UE rappresentate nello Yemen, le quali hanno condotto diversi passi in merito presso le Autorità locali.

*Condizione della donna e diritti dei minori.* Gravata da rigidità culturali e religiose particolarmente forti, la condizione della popolazione femminile in Yemen resta difficile, anche se negli ultimi anni vi sono stati segnali di progressivo miglioramento. Il fenomeno delle mutilazioni genitali, sul quale non sono disponibili dati ufficiali, interessa ancora una parte della popolazione femminile di origine africana stanziata nella regione orientale della Tihama. Il tasso di scolarizzazione della popolazione femminile è ancora basso, attestandosi al 37,9%, contro il 70,1% della popolazione maschile<sup>22</sup>. Anche se non vi sono restrizioni legislative al lavoro delle donne nello Yemen, la percentuale femminile sul totale della forza lavoro si attesta solo al 38%. La partecipazione delle donne alla vita politica attiva è tuttora limitata: al momento una sola donna occupa un seggio parlamentare (su un totale di 301), mentre vi sono due donne titolari di dicasteri nell'attuale squadra di Governo (Ministero per i Diritti Umani, Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali). Non sono infrequenti i casi di donne di età minore o infantile costrette a matrimoni con uomini adulti. Un progetto di legge parlamentare mirante alla fissazione di un'età minima per il matrimonio della donna è tuttora sottoposto a verifica di compatibilità con le prescrizioni religiose islamiche. Su proposta presidenziale, è stato istituito un gruppo di lavoro all'interno dell'Esecutivo con il compito di sottoporre al Parlamento una proposta di riforma costituzionale che preveda l'istituzione di “quote rosa” nel meccanismo di assegnazione dei seggi parlamentari. I minori non trovano in Yemen consolidata tutela, né coerente trattamento nei vari atti normativi che pure trattano della materia. Sono molti i minori non scolarizzati e indotti al lavoro, mentre è purtroppo fiorente il traffico di minori a cavallo della frontiera saudita, a scopo di lavoro minorile, prostituzione e forse traffico di organi. Minori di età hanno combattuto nelle ricorrenti guerre di Sa'da, nel nord del Paese, sul fronte dei ribelli zayditi e su quello delle tribù cooptate dal Governo nella repressione.

*Rifugiati.* È costante l'afflusso di rifugiati dal Corno d'Africa che cercano riparo sulle sponde meridionali yemenite. Lo Yemen riconosce agli

<sup>22</sup> È opportuno sottolineare come questi dati relativi al tasso di scolarizzazione, periodicamente aggiornati e forniti dalle Nazioni Unite, siano segnati da discrepanze notevoli tra il dato riferito ai centri urbani e quello relativo alle aree rurali.

immigrati di origine somala lo status di rifugiati *prima facie*: per la prima accoglienza sono stati approntati alcuni centri lungo la costa meridionale del Paese ed è stato istituito un campo profughi presso la località di Kharaz, nel Governatorato di Aden, gestito dalle autorità yemenite in collaborazione con la locale rappresentanza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Il Governo stima un afflusso di rifugiati somali, nel corso dell'ultimo anno, pari a circa 500.000 persone. Secondo l'UNHCR, al contrario, il dato non supererebbe le 100.000 unità, delle quali solo il 30% viene identificato e registrato nel campo di Kharaz. Diverso il trattamento riservato agli immigrati di origine etiope ed eritrea, il cui numero (UNHCR), supererebbe quello dei somali<sup>23</sup>. Il diniego della condizione di rifugiato da parte delle autorità yemenite, ed il sovente rimpatrio forzoso, induce larga parte degli immigrati etiopi ed eritrei a negare la propria nazionalità all'atto dell'identificazione. Sulla questione del trattamento degli immigrati non somali è intervenuta più volte la Comunità internazionale rappresentata nello Yemen attraverso passi formali presso le Autorità yemenite.

*Diritti civili e politici, società civile, minoranze, non discriminazione, diritti economici, sociali e culturali.* La costituzione dello Yemen prevede garanzie contro l'arresto arbitrario e la detenzione senza processo. Meno nettamente si esprime a favore della proibizione di punizioni inusuali e crudeli. La realtà fa purtroppo registrare violazioni in ambito tribale (vendette, detenzioni disposte dallo sceicco locale senza intervento dei tribunali) o in occasione di rastrellamenti antiterroristi o a seguito di dimostrazioni politiche. L'assistenza legale ai detenuti è pressoché sconosciuta, mentre stupri e induzione alla prostituzione nelle carceri femminili sono pratiche purtroppo diffuse. Il diritto di associazione, anche politica e sindacale, oppure per finalità sociali e per la tutela dei diritti umani, è riconosciuto e praticato. L'impatto della società civile sull'effettivo funzionamento del sistema dei diritti è tuttavia molto limitato. La comunità ebraica, un tempo numerosa e tradizionale in Yemen, ma oramai molto ridotta, ha subito recentemente minacce nel contesto della guerra di Sa'da, tanto che il Governo ne dispose il trasferimento forzoso a Sana'a. Sempre nel contesto di tale guerra, le Autorità hanno proceduto ad ampi movimenti di popolazione, creando aree densamente popolate da profughi con scarsa assistenza. Pesanti discriminazioni sono di fatto praticate nei confronti degli *Akhdam*, popolazione discendente da antichi schiavi di origine africana che costituisce il 2-4% dell'intero popolo yemenita. I suoi componenti soffrono gravi

<sup>23</sup> Per maggiori informazioni si vedano le pagine dedicate allo Yemen nel sito dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). Tra le pubblicazioni dell'Alto Commissariato, si veda *UNHCR Global Report 2007*, 317ss., 2008.

impedimenti nel perseguimento di una normale educazione, di cure mediche, di opportunità di lavoro. I diritti economici, sociali e culturali trovano poco spazio nello Yemen, a causa soprattutto della diffusa povertà e nella presenza di carestia e malnutrizione in alcune aree del Paese.

*Pena di morte e tortura.* Il sistema giudiziario yemenita, strutturato su due gradi di giudizio (più un'eventuale decisione inappellabile da parte del Capo dello Stato), prevede la possibilità di condannare alla pena capitale i colpevoli di omicidio intenzionale, stupro, adulterio comprovato secondo le prescrizioni islamiche, rapina a mano armata, sequestro di persona seguito da morte del sequestrato, omosessualità fra persone entrambe coniugate (che in realtà è di fatto tollerata) e alto tradimento della Patria<sup>24</sup>. La previsione legislativa, frutto della combinazione tra i precetti della Sharia e la tradizione tribale del Paese, è esplicitamente esclusa per i minori di 18 anni<sup>25</sup>. Tale esclusione non ha impedito, in passato, la condanna a morte di minorenni, circostanza spesso fondata sull'impossibilità di determinare con esattezza l'età del condannato al momento in cui si è verificato il fatto criminoso. Si è registrato negli ultimi anni l'impegno del Governo di Sana'a, su pressione della Comunità internazionale e delle Rappresentanze europee, a commutare la condanna a morte con la detenzione a vita. La pressione internazionale sul Paese ha condotto anche alla sospensione della pena in casi specifici, sovente dietro negoziazione di un ingente compenso monetario alla famiglia del defunto (cd. "*blood money*", o *diya*)<sup>26</sup>. La tortura non è deliberatamente pianificata, benché continuo a verificarsi casi episodici dovuti per lo più a mancanza di formazione e sensibilizzazione degli organi di sicurezza.

*Dialogo con le istituzioni locali.* Il dialogo con le autorità locali in tema di diritti umani risulta sovente infruttuoso. I passi ufficiali svolti dall'UE

<sup>24</sup> Le esecuzioni, che devono essere ratificate dal Presidente della Repubblica, possono essere eseguite in pubblico.

<sup>25</sup> Art. 31 del codice penale, legge 12/1994. In precedenza si erano registrate condanne anche per ragazzi molto giovani, tra le quali si ricorda nel 1993 addirittura il caso di un tredicenne, che suscitò molto scalpore in Occidente.

<sup>26</sup> In cambio della *diya* la famiglia della vittima concede il perdono, permettendo il rilascio del condannato. Detta anche "prezzo del sangue", la *diya* è lo strumento legale, solitamente presente nel diritto penale dei Paesi islamici e fortemente raccomandato dal Corano, con cui la parte lesa (o la sua famiglia in caso di omicidio) rinuncia alla vendetta ricevendo un risarcimento in denaro o altra natura. La *diya* è interamente a carico del colpevole solo in presenza di confessione, mentre negli altri casi viene ripartita tra il reo e i membri della propria famiglia in virtù della responsabilità collettiva del gruppo che avrebbe dovuto impedire il fatto delittuoso e del principio della reciproca assistenza della famiglia nel bene e nel male. Benché a noi occidentali possa apparire assurdo, rileva sottolineare come secondo la *sharia* il valore monetario di una donna sia esattamente la metà di quello di un uomo.

in formato troika con frequenza regolare hanno trovato spesso risposte evasive da parte delle istituzioni. Hanno fatto eccezione alcuni casi di maggior risonanza mediatica, quali le condanne a morte di Amina Abdulatif e Hafez Hibraim, le cui esecuzioni sono state sospese a seguito di passi internazionali e dell'interessamento diretto del Presidente della Repubblica<sup>27</sup>. La riluttanza delle autorità locali a dar seguito alle raccomandazioni in tema di diritti umani è particolarmente evidente nei casi di infrazione della libertà di opinione, materia considerata di dominio interno<sup>28</sup>.

### 6 *La promozione dei diritti umani e della democrazia nello Yemen*

Il tema dei diritti umani in qualche modo confina (o forse in estremo limite si identifica) con quello delle modalità con cui l'Occidente sostiene la promozione della democrazia nei Paesi che ne sono privi e delle reazioni che riscuote presso i destinatari: disagio o malumore per tante iniziative europee e occidentali in Paesi che finiscono per considerare i nostri interventi come arroganti, ipocriti (considerata la nostra storia fino a sessant'anni fa), invasivi e sterili, giacché – nei modi, se non nella sostanza – tali interventi si svolgono senza alcuna consapevolezza o conoscenza delle situazioni e della storia locali. La situazione dei diritti umani nello Yemen non è delle peggiori: qualche buona volontà di migliorare la situazione dei diritti umani c'è (notevole limitazione delle esecuzioni capitali in casi, per esempio, di minori), anche ai fini di una migliore interazione con i Paesi occidentali. In tutta analogia si sviluppa qui il processo democratico, ancora una volta più avanti rispetto ad altri Paesi ma anche questo fortemente tributario della necessità di venire incontro all'interlocutore occidentale e soprattutto europeo. Per cui la legge yemenita è molto liberale, ma donne e minori possono essere tuttora vittime di abusi e soprusi in virtù di taluni particolari aspetti del costume sociale; la libertà della stam-

<sup>27</sup> Entrambi i casi risalgono al 2005 e riguardavano due giovani accusati di omicidio che all'epoca dei fatti avevano 16 anni. In particolare, nel noto caso di Amina Abdulatif, la ragazza, che si è sempre dichiarata innocente, era accusata di aver ucciso il marito.

<sup>28</sup> Sia l'Unione Europea che i singoli Stati membri danno vita a un dialogo di promozione dei diritti umani e a progetti di sostegno, nelle linee indicate a livello generale nel paragrafo 2 di quest'articolo. Si tratta per lo più di progetti di sostegno alle attività elettorali e di osservazione del suffragio, a favore del decentramento amministrativo, della libertà religiosa, della libertà di espressione, delle pari opportunità e dei diritti della donna, a sostegno del Ministero dei Diritti Umani, a sostegno delle esigenze dei rifugiati. A fine 2008 l'Italia ha offerto cinque milioni di euro per aiuti alimentari.

pa è un concetto accettato e praticato, ma si continuano a registrare episodi di chiusura di testate e intimidazione di giornalisti; si costruisce la democrazia ma le tribù continuano a proporre approcci meno modernamente istituzionali. Benché gli yemeniti accondiscendano formalmente a pressoché tutte le richieste occidentali e nonostante un sincero afflato riformistico da parte di alcuni ambienti, condito da obiettivi progressi, continua a esistere una larga frattura fra diversi orientamenti della società.

Il potere del Presidente, che pure è stato eletto a suffragio popolare per l'“ultimo” dei suoi mandati (la costituzione fu in passato modificata per estendere questa possibilità a ulteriori incarichi) continua a essere quasi assoluto, a dispetto di ogni paludamento istituzionale. La corruzione continua a essere pratica ricorrente nella società e nella politica. La libertà di voto è riconosciuta dalle leggi, ma è talvolta condizionata, per esempio, dalla grande propaganda in cui Polizia, Forze Armate e Amministrazione si spendono a favore del potere in carica (è stato il caso in occasione delle ultime presidenziali). Al desiderio di costruire istituzioni forti fa da contrappeso la tradizione ancestrale di un Paese che continua a essere, nell'anima, tribale, al punto che i clan condizionano ogni altra forma di potere, compreso quello del Presidente, che deve retribuire i capi tribù in mille modi, anche in danaro, affinché non creino problemi, seguendo, in questo, una pratica storicamente radicata nel Paese.

Nonostante le delineate contraddizioni, il dialogo sui diritti umani è comunque meno drammatico che in altri luoghi. Può capitare che alla base dei casi di condanna capitale vi siano prescrizioni delle leggi coranica o tribale, e anche quando si riesca a risolvere tutto, subentra la possibilità del diritto di sanguinaria vendetta sull'omicida da parte della famiglia dell'ucciso, qualora non venga accettato, come è prerogativa della parte lesa, la *diyya*, il “prezzo del sangue”, cioè il risarcimento in danaro<sup>29</sup>. Le Autorità istituzionali si mostrano flessibili, in contatto con i Paesi europei che vigilano, ma la società e la mentalità tribale continuano a esprimere altri modi di sentire. Per quanto riguarda i rapporti con l'Occidente, l'impressione è che viga un atteggiamento di reciproco pragmatismo. Gli yemeniti, col loro approccio duttile e tutto sommato produttivo, limitano i casi più spinosi, contenendo, così, le critiche e venendo incontro alla posizioni europee sui casi più gravi (il che è comunque un risultato), ne ammorbidiscono l'atteggiamento relativo alla generalità della situazione, per la quale le proteste occidentali molto raramente producono passi ufficiali di vaglio.

<sup>29</sup> È il caso della celebre Amina, la quale, assolta da ogni corte, ha rischiato successivamente la vendetta e vive ora nascosta in località segreta.

## 7 *Un possibile accentuato ruolo per l'Italia*

Nel complesso scenario dei diritti umani nel mondo e della loro promozione in aree extra-occidentali, l'Italia ha un ruolo particolare da giocare, in virtù di un pragmatismo che ci viene dalla nostra storia, con la frequentazione del Mediterraneo islamico, con i traffici della via della seta. Una profondità storica che dovrebbe permetterle azioni caute, flessibili e calibrate, senza inutili irrigidimenti, esprimendo condanne, quando necessario, ma valorizzando – con dichiarazioni e con politiche attive – i casi di virtuoso miglioramento. Rafforzando il pragmatismo con cui guardiamo agli effetti ultimi e globali della nostra azione, frenando gli impulsi soprattutto dei Paesi nordici a essere categorici e intransigenti, analizzando situazioni che sono sempre peculiari da regione a regione, da cultura a cultura, da Paese a Paese, potremo conseguire risultati più brillanti, in grado di confutare le accuse di “doppia morale” che pervengono talvolta all'Occidente. Nell'eleggere con grande frequenza il nostro Paese al Consiglio Diritti Umani<sup>30</sup> molti Paesi hanno forse voluto fare affidamento su un'Italia ricca di una storia di tolleranza e convivenza di culture diverse, pragmatica quanto a saggezza politica, non univocamente motivata da approcci settorializzati, un'Italia che sa più persuadere che punire, più consigliare che condannare, più essere suadente amica che indisponente antagonista. Un'Italia insomma che sappia arginare gli eccessi, a volte dichiaratori e spesso controproducenti, dei tanti Paesi dell'Europa del Nord, talvolta inclini a ritenere che processi complessi, come quelli della crescita della democrazia e dei diritti umani, possano essere pianificati e quantificati sulla base di risultati misurabili.

Non si tratta infatti di porre in dubbio la strategia, del successo finale della difesa dei diritti dell'uomo, né di dar ragione alle critiche rivolte all'Occidente, ma di tenerne conto e di interrogarci continuamente se tale strategia viene da noi perseguita con la tattica più produttiva per le stesse persone e situazioni che vogliamo tutelare, oppure se non rischiamo talvolta di ricadere in una serie di retorici e sterili proclami, di indulgere a una sorta di autoreferenzialità, piuttosto che andare incontro agli altri. È meglio proclamare alta e forte la nostra intransigenza, piuttosto che “sporcarsi le mani” (col compromesso) per perseguire con maggior pragmatismo

<sup>30</sup> L'Italia, presente quasi ininterrottamente nella Commissione per i diritti umani sin dal 1957, il 17 maggio 2007 è stata eletta nel Consiglio per i diritti umani per il triennio 2007-2010 e ha presentato un'ulteriore candidatura per il successivo triennio 2011-2014. Tra gli argomenti posti al centro dell'azione italiana in seno al Consiglio figurano soprattutto la promozione della democrazia e dello stato di diritto, l'impegno per l'abolizione della pena di morte nel mondo, la protezione dei diritti dei bambini e delle donne contro fenomeni di violenza e discriminazione e il contrasto a razzismo e xenofobia.

simo i nobili auspici dei diritti umani e della democrazia? In questo confronto fra cieca intransigenza e orgoglio di popoli da noi diversi, l'Occidente rischia di perdere prestigio e capacità di azione. Proprio nello Yemen è in corso una dialettica di fatto tra i Paesi occidentali che, in quanto donatori, danno pochi soldi e pretendono molto nei temi illustrati, anche talvolta oltre la ragionevole misura, e la Cina, il Giappone, i Paesi del Golfo, che danno molti soldi e non chiedono nulla. Chi avrà più influenza, qui, nei prossimi anni? Il problema non è di non fare pressioni per il progresso delle società, ma di come farle.

L'Italia sembra possedere un vantaggio relativo. Non siamo, e non siamo mai stati nella nostra storia, intransigenti. La traccia del pragmatismo machiavelliano (sia pure inteso nell'accezione più nobile) è tipica del nostro tratto. Possiamo interloquire con uno stile propriamente nostro in questo tipo di dibattiti. Questa specifica abilità italiana sarebbe certamente rafforzata ove riuscissimo a sostenerne lo spirito anche nei consessi europei e occidentali, dove sembra talvolta prevalere la logica dei nordici. Se vorrà essere pacifico, il mondo del prossimo futuro avrà sempre più bisogno di tolleranza (vera e reciproca, non unilaterale e sdolcinata) e di compromesso. Le guerre delle opposte intransigenze, non potranno condurre – come purtroppo avviene già oggi – se non a guerre e conflitti *tout court*.